



PROCESSOS NºS	: 8.985-0/2022 (PRINCIPAL), 82.401-1/2021, 52.359-3/2023 e 82.454-2/2021 (APENSOS)
PRINCIPAL	: PREFEITURA MUNICIPAL DE ALTA FLORESTA - MT
RESPONSÁVEL	: VALDEMAR GAMBA – PREFEITO
ASSUNTO	: CONTAS ANUAIS DE GOVERNO MUNICIPAL – EXERCÍCIO DE 2022
RELATOR	: CONSELHEIRO GONÇALO DOMINGOS DE CAMPOS NETO

II. RAZÕES DO VOTO

41. Inicialmente, cabe enfatizar que os artigos 210 da Constituição Estadual, 1º, inciso I, 26 da Lei Complementar Estadual nº 269/2007 – Lei Orgânica do TCE/MT (LC nº 269/2007), 5º, I, da Lei Complementar Estadual nº 752/2022 (Código de Processo de Controle Externo do Estado de Mato Grosso) e 1º, I, da Resolução Normativa nº 16/2021 (Regimento Interno do TCE/MT – RITCE/MT), estabelecem a competência deste Tribunal de Contas para emitir parecer prévio sobre as contas prestadas anualmente pelos Prefeitos Municipais.

42. Nesse âmbito, também cumpre dizer que as contas anuais de governo municipal, conforme conceitua o artigo 2º da Resolução Normativa nº 1/2019-TP - TCE/MT, *“representam o exercício das funções políticas dos governantes, consubstanciando-se no conjunto de informações que abrangem, de forma consolidada: o planejamento, a organização, a direção, a execução e o controle dos orçamentos de todos os poderes, órgãos, fundos e entidades da administração indireta integrantes de cada ente federado”*.

43. Feitas essas considerações prévias e após apreciar o posicionamento técnico da 1ª Secex, a defesa apresentada e o parecer do Ministério Público de Contas, passo ao exame das **contas anuais de governo do exercício de 2022**, da Prefeitura Municipal de **Alta Floresta**, sob a responsabilidade do Prefeito Municipal, Sr. **Valdemar Gamba**.

1. DAS IRREGULARIDADES

44. Conforme já consignado no relatório deste voto, a 1ª Secretaria de Controle Externo discriminou em seu Relatório Técnico Preliminar a ocorrência de 2 (duas)





irregularidades, com 2 (dois) subitens. Entretanto, após exame da defesa do gestor, a equipe de auditoria concluiu pela permanência apenas da irregularidade referente ao subitem 2.1, que contém natureza grave, posicionamento esse que foi corroborado pelo *Parquet* de Contas.

45. Destaca-se, ainda, que o responsável foi devidamente intimado para apresentar suas alegações finais, porém, não exerceu essa prerrogativa.

1.1. Da irregularidade considerada sanada pela 1ª Secex e pelo Ministério Público de Contas

VALDEMAR GAMBA - ORDENADOR DE DESPESAS/ Período: 01/01/2022 a 31/12/2022

1) AA01 LIMITES CONSTITUCIONAIS/LEGAIS_GRAVÍSSIMA_01.

Não-aplicação do percentual mínimo de 25% da receita de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino (art. 212 da Constituição Federal).

1.1) Não-aplicação do percentual mínimo de 25% da receita de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino (art. 212 da Constituição Federal). - Tópico - 6.2. EDUCAÇÃO – SANADA

46. A equipe de auditoria, no **Relatório Técnico Preliminar**, constatou o descumprimento da aplicação do percentual mínimo estipulado no art. 212 da CF (25%) na Manutenção e Desenvolvimento de Ensino, pois arguiu que o município atingiu apenas **24,11%**, conforme os cálculos apresentados na tabela abaixo¹:

ITEM	DESCRIÇÃO	VALOR (R\$)
a	Total dos recursos aplicados na MDE em 2022	R\$ 36.991.045,20
b	Receita base da MDE (Conforme Quadro Receita base)	R\$ 153.421.698,25
c=a/b*100	Percentual aplicado na MDE (M)	24,11%
d	Percentual mínimo de aplicação em MDE	25%
e=d-c	Percentual aplicado a menor no exercício	0,88%
f	Situação	IRREGULAR
ITEM	DESCRIÇÃO VALOR NÃO APLICADO	VALOR(R\$)
g=b*0,25	Valor que deveria ser aplicado	R\$ 38.355.424,56
h=a	Total dos recursos aplicados na MDE	R\$ 36.991.045,20
i=g-h	Valor não aplicado	R\$ 1.364.379,36

¹ Doc. digital nº 223123/2023 fl. 42





47. Na **oportunidade do contraditório**, o **gestor** asseverou que algumas despesas da educação ficaram fora do cálculo elaborado pela equipe de auditoria.

48. Para tanto, alegou que não foram contabilizadas as despesas na **Fonte 2.500.1001000, subfunções 361 e 365**, que são recursos oriundos de superávit financeiro e foram integralmente utilizados na educação. Nessa seara, destacou que em todos os exercícios anteriores as despesas contabilizadas em fonte de superávit foram computadas no cálculo do percentual mínimo de 25% constitucionalmente exigido.

Fonte	Função/SubFunção	Valor Empenhado
2.500.1001000	12/361	R\$ 290.000,00
2.500.1001000	12/365	R\$ 232.000,00

49. Outrossim, assinalou que também não foram contabilizadas as despesas da **Fonte 1.500.1001000, subfunção 453**, que se referem às despesas com transporte escolar, ou seja, típicas de gastos com manutenção e desenvolvimento do ensino, no seguinte valor:

Fonte	Função/SubFunção	Valor Empenhado
1.500.1001000	12/453	R\$ 5.132.982,79

50. Assim, com a inserção das despesas supracitadas que totalizam R\$ 5.654.982,79, o gestor afirmou que, ao contrário do que foi suscitado pela 1ª Secex, é possível visualizar que, para fins do art. 212 da CF, foi aplicado na Manutenção e Desenvolvimento e Ensino o montante de 27,80%, nos seguintes moldes²:

² Doc. digital nº 235389/2023 – fl. 7





Receita Base MDE – Quadro 7.1	153.421.698,25
Despesas Já consideradas – Quadro 7.4	36.991.045,20
Despesas a incluir nos gastos	5.654.982,79
Total das Despesas após reanálise	42.646.027,99
Percentual aplicado na Educação	27,80%

Apresentados esses esclarecimentos, o gestor postulou a exclusão da irregularidade.

51. Por meio do **Relatório Técnico de Defesa**, a equipe de auditoria expôs que procedeu à análise do percentual com base na Orientação Normativa nº 04/2016 advinda do Comitê Técnico deste Tribunal de Contas que, em resumo, preceitua que a auditoria deve ser feita por meio do Sistema Conex-e e com base nas informações mensalmente encaminhadas pelo Sistema Aplic.

52. Nessa linha, explicou que o Sistema Conex-e se utiliza de padrões de informações (Mapeamento das Regras dos Quadros Conex MDE). Desse modo, realizou print³ do quadro que discrimina as Fontes que devem ser consideradas para o cálculo do percentual de 25%, de modo a atestar que nele não consta a Fonte de Recursos 2.500.1001000⁴. Com o intuito de fortalecer o seu posicionamento, acrescentou que o Manual de Demonstrativos Fiscais da Secretaria do Tesouro Nacional não considera as despesas por conta de superávit no cálculo das despesas com educação. Frente a isso, entendeu que **não assiste razão à defesa em computar o valor de R\$ 522.000,00**.

53. Por outro lado, sobre aos gastos com transporte escolar contidos na Fonte 1.500.1001000, no valor de R\$ 5.132.982,79, a equipe de auditoria **reconheceu que eles devem ser inclusos no cálculo da Manutenção e Desenvolvimento do Ensino**.

54. Para respaldar a sua conclusão, elucidou que, além dessa função estar prevista no quadro inserido no Sistema Conex-e para a realização do cálculo, o art. 70, inciso VIII, da Lei nº 9.394/96 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação)⁵, bem como os

³ Doc. digital nº 242432/2023 – fl. 11

⁴ Proveniente de superávit financeiro do exercício anterior.

⁵ Art. 70. Considerar-se-ão como de manutenção e desenvolvimento do ensino as despesas realizadas com





entendimentos jurisprudenciais proferidos neste Tribunal de Contas amparam os argumentos do gestor.

55. Dessa maneira, ao proceder ao novo cálculo, anunciou que o total de recursos aplicados na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino foi de **R\$ 42.124.027,99**, o que representa **27,45%** da receita base fixada para efeitos do cálculo e atesta o cumprimento do percentual de 25%, nos termos dispostos no art. 212 da CF. Posto isso, posicionou-se pelo saneamento da irregularidade.

56. O **Ministério Público de Contas** concordou com a manifestação da equipe de auditoria.

1.1.1. Posicionamento do Relator

57. Igualmente à equipe de auditoria e ao Ministério Público de Contas, compreendo que a irregularidade deve ser excluída. Portanto, ressalto que coaduno com os fundamentos invocados para inserir no cálculo as despesas atinentes ao transporte escolar.

58. Ademais, na minha concepção, as despesas no valor total de **R\$ 522.000,00**, provenientes de superávit financeiro do exercício de 2021 também devem ser incluídas no cálculo. Digo isso porque assiste razão ao gestor ao sustentar que, nos exercícios anteriores, as despesas contabilizadas em fonte de superávit foram computadas no cálculo do percentual mínimo de 25% constitucionalmente exigido, motivo pelo qual entendo que deliberar de forma diferenciada neste exercício, sem qualquer aviso prévio aos gestores, conflita com o princípio da segurança jurídica. Outro fator que não se pode menosprezar é que tais despesas foram empenhadas e destinadas para melhorar o ensino.

59. **Perante tais fundamentos, entendo que o gestor aplicou na Manutenção de Desenvolvimento e Ensino para fins do cumprimento do art. 212 da**

vistas à consecução dos objetivos básicos das instituições educacionais de todos os níveis, compreendendo as que se destinam a:

(...)

VIII - aquisição de material didático-escolar e manutenção de programas de transporte escolar;

(...). (grifo nosso).





CF o valor total de 42.646.027,99⁶, que corresponde ao percentual de 27,80%.

1.2. Da irregularidade considerada mantida pela 1ª Secex e pelo Ministério Público de Contas

VALDEMAR GAMBA - ORDENADOR DE DESPESAS/ Período: 01/01/2022 a 31/12/2022

2) FB03 PLANEJAMENTO/ORÇAMENTO_GRAVE_03. Abertura de créditos adicionais por conta de recursos inexistentes: excesso de arrecadação, superávit financeiro, anulação total ou parcial de dotações e operações de crédito (art. 167, II e V, da Constituição Federal; art. 43 da Lei 4.320/1964).

2.1) *Abertura de créditos adicionais por conta de recursos inexistentes de excesso de arrecadação em descumprimento ao disposto no art. 167, II e V, da Constituição Federal e no art. 43, da Lei nº 4.320/1964.*

60. A equipe de auditoria, no **Relatório Técnico Preliminar**, declarou que houve a abertura de créditos adicionais por excesso de arrecadação, sem disponibilidade de recursos, nas Fontes 540 (R\$ 2.873.569,48), 600 (R\$ 1.723.820,78), 621 (R\$ 177.899,13) e 701 (R\$ 3.198.503,25), que correspondem ao total de R\$ 7.973.792,64.

61. Em sede de **defesa**, o gestor argumentou que todas as referidas fontes encerraram o exercício de 2022 com superávit financeiro. Dessa forma, explanou que o principal objetivo da norma ao proibir a abertura de créditos adicionais mediante recursos inexistentes é justamente não permitir a geração de déficits financeiros, o qual foi devidamente cumprido pela gestão.

62. Nesse norte, aduziu que os créditos relacionados às fontes supracitadas não foram utilizados e que, com a exceção da Fonte 600, em todas as outras, somando-se os recursos em cada uma, os valores arrecadados são maiores que os empenhos.

63. Enfim, invocou a linha orientativa e não punitiva que esta Corte de Contas tem adotado para postular o saneamento do subitem 2.1.

⁶ Que corresponde à soma de R\$ 42.124.027,99 com o valor de R\$ 522.000,00.





64. Por meio do **Relatório Técnico de Defesa**, a equipe de auditoria manteve o subitem 2.1 porque o gestor não obteve êxito em desconstituir o fato que o ocasionou, qual seja: abertura de créditos adicionais de excesso de arrecadação, sem recursos existentes. Em que pese o seu posicionamento, admitiu que tal irregularidade não trouxe qualquer gravame à execução orçamentária das referidas fontes de recursos.

65. O **Ministério Público de Contas**, ratificou o entendimento técnico e opinou pela permanência da irregularidade, com sugestão de expedição de recomendação.

1.2.1. Posicionamento do Relator

66. Inicialmente, reputo conveniente relembrar que, nos termos do art. 43, § 3º, da Lei 4.320/64, o crédito adicional é autorização de despesa não computada ou insuficientemente dotada na Lei de Orçamento e a sua abertura depende da existência de recursos disponíveis e deve ser precedida de exposição de justificativa. Nesse patamar, é interessante sublinhar que o excesso de arrecadação implica no saldo positivo das diferenças acumuladas mês a mês entre a arrecadação prevista e a realizada, sendo necessário atestar, na hipótese de tendência do exercício, que, de fato, foi feita a projeção correta e ela era positiva.

67. No caso em apreço, visualiza-se que é fato incontroverso que a irregularidade existiu, visto que o próprio gestor não negou a sua ocorrência, sendo que, em sua manifestação de defesa, buscou somente realçar o fato de que não se constatou prejuízo financeiro.

68. Posto isso, em consonância com a equipe de auditoria e o Ministério Público de Contas, concluo pela **permanência do subitem 2.1**. Com efeito, ao final deste voto, irei indicar a expedição de **recomendação** ao Poder Legislativo Municipal para que **determine** ao Chefe do Poder Executivo que passe a observar, em sua plenitude, os artigos 167, incisos II e V, da Constituição Federal e 43, § 3º, da Lei nº 4.320/1964, abstendo-se de promover a abertura de créditos adicionais por excesso de arrecadação se não houver recursos suficientes, sempre considerando as fontes de recurso individualmente.





69. Não obstante o posicionamento acima exarado, torna-se prudente grifar que é fato pacífico que a falha em questão **não trouxe prejuízo à execução orçamentária.**

2. DAS RECOMENDAÇÕES/MEDIDAS SUGERIDA PELA EQUIPE DE AUDITORIA QUE NÃO SÃO DECORRENTES DE IRREGULARIDADE

70. A 1ª Secex, em seu Relatório Técnico Preliminar, **com o intuito de aprimorar a gestão**, sugeriu recomendação ao atual Chefe do Poder Executivo, relacionada à necessidade de aperfeiçoar as técnicas de previsões de valores para as metas fiscais, adequando-as à realidade fiscal/capacidade financeira do município, de modo a compatibilizá-las com as peças de planejamento, **a qual considero pertinente e, por consequência, irei reiterá-la ao final.**

71. Em relação às **despesas com pessoal**, a equipe de auditoria detectou que, embora o percentual gasto de 49,86% da Receita Corrente Líquida tenha ficado dentro do percentual estabelecido no art. 20, inc. III, “b”, da Lei de Responsabilidade Fiscal (54%), **foi atingido o limite de 90% do máximo permitido (48,6%), razão pela qual sugeriu emissão de alerta ao gestor, conforme previsto no art. 59, § 1º, II, da Lei Complementar nº 101/2000 (LRF).**

72. Logo, levando em consideração a natureza do processo de contas de governo, compreendo ser apropriado **recomendar ao Poder Legislativo que recomende ao Chefe do Poder Executivo** acerca da importância de acompanhar essa situação e adotar eventuais medidas necessárias, de modo a evitar a ocorrência futura de irregularidade gravíssima e/ou que o ente municipal incorra nas vedações legais indicadas no artigo 22, parágrafo único, da LC 101/20001, caso a despesa total com pessoal exceda 95% do limite.

3. PANORAMA GERAL DAS CONTAS

73. Diante dos fundamentos apresentados neste voto, depreende-se que **permaneceu nos autos 1 (uma) irregularidade, de natureza grave, a qual, apesar de**





ser objeto de recomendação, não ocasionou prejuízo fiscal.

74. Nessa conjuntura, para se obter um posicionamento seguro sobre o mérito das contas, torna-se imprescindível abordar outros temas relevantes ligados aos limites constitucionais e legais.

75. Por conseguinte, conforme a análise realizada no âmbito da **irregularidade AA01 (subitem 1.1)**, acentuo que, na **Manutenção e Desenvolvimento do Ensino**, o município destinou o correspondente a **27,80%** do total da receita resultante dos impostos, compreendida a proveniente das transferências estadual e federal, percentual esse superior aos 25% previstos no art. 212 da Constituição Federal.

76. **Na remuneração do magistério da Educação Básica em efetivo exercício**, constatou-se a aplicação do correspondente a **95,74%** dos recursos recebidos por conta do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB, cumprindo o percentual mínimo de 70% disposto nos artigos 212-A, inciso XI, da CF (redação conferida pela Emenda Constitucional nº 108/2020) e 26 da Lei nº 14.113/2020.

77. **Nas ações e serviços públicos de saúde**, foram aplicados **21,01%** do produto da arrecadação dos impostos a que se refere o artigo 156 e dos recursos que tratam o artigo 158 e a alínea “b” do inciso I, e § 3º do artigo 159, todos da Constituição Federal, cumprindo o artigo 7º da Lei Complementar nº 141/2012, que estabelece o mínimo de 15%.

78. **A despesa total com pessoal do Poder Executivo** correspondeu a **49,86%** da Receita Corrente Líquida, assegurando o cumprimento do limite máximo de 54%, estabelecido no art. 20, III, “b”, da Lei de Responsabilidade Fiscal.

79. Os **repasses ao Poder Legislativo** cumpriram as normas constitucionais afetas ao tema.

80. Além da exposição acima, é possível notar **um cenário satisfatório**





no desempenho fiscal do ente, tendo em vista que houve economia orçamentária, superávit de execução orçamentária, considerando os créditos adicionais abertos mediante uso da fonte superávit financeiro apurado no exercício anterior, assim como suficiência financeira para pagar os restos a pagar processados e não processados.

81. No que tange à **Previdência**, restou configurado que o ente encontra-se regular com o Certificado de Regularidade Previdenciária e inexistem contribuições previdenciárias inadimplidas.

82. A par do arrazoado, percebe-se a existência de inúmeros pontos positivos que acobertaram as contas em apreço, sendo oportuno frisar que as recomendações que serão expedidas ao final buscam colaborar com o aprimoramento da gestão. Destarte, compreendo que os elementos constantes dos autos impõem a emissão de Parecer Prévio Favorável à aprovação das contas em apreço.

III. DISPOSITIVO DO VOTO

83. Pelo exposto, **acolho** o Parecer Ministerial nº 5.377/2023 e, com fundamento nos arts. 210, I, da Constituição Estadual, 62, I e III, da Lei Complementar Estadual nº 752/2022 (Código de Processo de Controle Externo do Estado de Mato Grosso), 1º, I, 10, I, 172, 174 e 185 da Resolução Normativa nº 16/2021 (RITCE/MT), **VOTO** no sentido de:

I) emitir PARECER PRÉVIO FAVORÁVEL à aprovação das contas anuais de governo da **Prefeitura Municipal de Alta Floresta, exercício de 2022**, sob a gestão do **Sr. Valdemar Gamba**, tendo como contador o Sr. Ademir Caioni;

II) recomendar ao Poder Legislativo Municipal para que, no julgamento das contas anuais de governo:

a) determine ao Chefe do Poder Executivo que:





1) passe a observar, em sua plenitude, os artigos 167, incisos II e V, da Constituição Federal, e 43, § 3º, da Lei nº 4.320/1964, abstendo-se de promover a abertura de créditos adicionais por excesso de arrecadação se não houver recursos suficientes, sempre considerando as fontes de recurso individualmente;

b) recomende ao Chefe do Poder Executivo Municipal, para fins de aprimoramento de gestão, que:

1) aperfeiçoe as técnicas de previsões de valores para as metas fiscais, adequando-as à realidade fiscal/capacidade financeira do município de modo a compatibilizá-las com as peças de planejamento; e,

2) acompanhe a situação das despesas com pessoal do Poder Executivo e adote eventuais medidas necessárias, a fim de evitar a ocorrência futura de irregularidade gravíssima e/ou que o ente municipal incorra nas vedações legais indicadas no artigo 22, parágrafo único, do mesmo diploma legal, caso a despesa total com pessoal exceda a 95% do limite.

84. Pronunciamento elaborado com base, exclusivamente, no exame de documentos de veracidade ideológica apenas presumida (art. 172 do RITCE/MT).

85. É como voto.

Cuiabá, MT, 16 de outubro de 2023.

*(assinatura digital)*⁷

Conselheiro **GONÇALO DOMINGOS DE CAMPOS NETO**
Relator

⁷Documento firmado por assinatura digital, baseada em certificado digital emitido por Autoridade Certificadora credenciada, nos termos da Lei Federal nº 11.419/2006 e Resolução Normativa Nº 9/2012 do TCE/MT.

